BIJLAGE bij brief IENM/BSK-2013/185388

BIJLAGE 1 OVERZICHT CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN OVV EN RLI

De OvV komt in haar rapport over Odfjell tot de volgende hoofdconclusies:

- Bij Odfjell Rotterdam was sprake van een langdurig onbeheerste veiligheidssituatie en werd niet voldaan aan wet- en regelgeving. Hierdoor liepen werknemers en de omgeving een verhoogd risico.
- In de onderzochte periode van 2000 tot aan de stillegging in 2012 bleek het management van Odfjell Rotterdam niet in staat een veiligheidsaanpak te ontwikkelen en prioriteiten te stellen om de gewenste veiligheidsstandaard te bereiken voor de structurele beheersing van de veiligheidskritische processen. Daarmee is het management tekortgeschoten in zijn verantwoordelijkheid op het gebied van veiligheid.
- De complexiteit van het wettelijk kader voor vergunningverlening en de invulling die de DCMR heeft gegeven aan zijn vergunningverleningstaak werkten in een aantal opzichten belemmerend voor het handhavend optreden bij Odfjell Rotterdam.
- De wijze waarop de DCMR, de veiligheidsregio Rotterdam Rijnmond (VRR), de Inspectie SZW en het OM invulling hebben gegeven aan hun toezichts- en handhavingstaken, heeft niet geleid tot structurele beheersing van de veiligheid bij Odfjell Rotterdam.
- De bestuurlijke betrokkenheid bij de veiligheid van Odfjell Rotterdam was vóór medio 2011 gering.
- De bijdrage van de overige partijen heeft niet geresulteerd in structurele beheersing van de veiligheid bij Odfjell Rotterdam.
- Er is geen sprake van een helder institutioneel kader voor Brzo-toezicht omdat er sprake is van gedeelde verantwoordelijkheid, fragmentatie in het toezicht, overlappende bevoegdheden en onduidelijke wettelijke verplichtingen.
- Sinds de stillegging van Odfjell Rotterdam hebben betrokken partijen diverse initiatieven genomen om de veiligheid, het proces van vergunningverlening, toezicht en handhaving en de beheersing van risico's van het eigen bedrijf of andere, vergelijkbare bedrijven, te verbeteren. De OvV heeft geen onderzoek gedaan naar het effect en de doelmatigheid van deze acties en initiatieven.

De Rli concludeert in het advies "Veiligheid bij Brzo-bedrijven, verantwoordelijkheid en daadkracht":

- De veiligheid van Brzo-bedrijven en toezicht en handhaving daarop, behoeft verbetering.
- De reeds ingezette ontwikkelingen, waaronder de vorming van zes regionale uitvoeringsdiensten voor het Brzo, Brzo-RUD's, kunnen samen met een verregaande mandatering voor handhaving (waarbij de directeur van de RUD namens het bevoegd gezag een handhavingbeslissing kan nemen en uitvoeren) een deel van de problemen oplossen. Daarvoor is wel goede samenwerking tussen de zes diensten noodzakelijk.
- Integrale beoordeling en normering van veiligheid maakt opheffen van het schot tussen interne en externe veiligheid wenselijk. De nieuwe Omgevingswet, of een Wet op de fysieke veiligheid, biedt daartoe een mogelijkheid.
- Stimuleer kennisuitwisseling tussen de nieuwe Brzo-RUD's, andere inspecties en kennisinstellingen. Sluit daarbij aan op de bestaande kennisinfrastructuur.
- Het is noodzakelijk dat de verantwoordelijkheid voor veiligheid evenwichtiger wordt verdeeld tussen overheid en bedrijven. Prikkel daarom bedrijven tot verhoging van hun veiligheidsniveau en tot een voortdurende ontwikkeling van hun veiligheidscultuur.

Aanbevelingen en verbeteringen

Aanbevelingen OvV

De OvV komt met de volgende aanbevelingen, gericht aan diverse betrokken organisaties:

- Stel duidelijke veiligheidsdoelstellingen en –taken op voor het managementteam van Odfjell Rotterdam en beoordeel structureel de prestaties van het managementteam ten aanzien van veiligheid. Zorg dat veiligheidsincidenten door het management van Odfjell Rotterdam direct worden gemeld en door u beoordeeld (gericht aan de RvC van Odfjell Terminals R'dam B.V.)
- Geef concrete betekenis en invulling aan ketensamenwerking en ketenverantwoordelijkheid. Maak hiervoor o.m. gebruik van gezamenlijk vastgestelde veiligheidsprestaties, gezamenlijk ontwikkelde indicatoren en standaarden om het veiligheidsniveau van een bedrijf vast te stellen en te beoordelen, onderlinge bedrijfvisitaties en reguliere informatie- inwinning bij toezichthouders. Bepaal de gevolgen wanneer bedrijven (zowel opdrachtgever als opdrachtnemer) niet aan deze veiligheidsprestaties voldoen. Bezie op welke wijze certificering hierbij een effectieve rol kan spelen (gericht aan RvB's van de opdrachtgevers van Odfjell Rotterdam)
- Bezie in hoeverre -bij de pacht van grond of anderszins-kan worden vereist dat ondernemingen die zich op gronden van het Havenbedrijf Rotterdam vestigen voldoen aan het voor hen geldende veiligheidsniveau (gericht aan Havenbedrijf Rotterdam).
- Zorg dat informatie over het veiligheidsniveau van Brzo-bedrijven gedeeld wordt met belanghebbenden èn zorg voor één geconsolideerd overzicht van de vigerende vergunningen per Brzo-bedrijf zodat op elk moment alle verplichtingen van het bedrijf inzichtelijk zijn (aan GS van de provincie Zuid Holland en DCMR)
- Informeer burgers periodiek en op een voor hen inzichtelijke wijze over toezichts- en handhavingsactiviteiten en de resultaten van deze activiteiten bij Brzo-bedrijven (aan GS van de provincie Zuid Holland, algemeen bestuur van de VRR en de minister van SZW)
- a. Regel wettelijk dat de Staatssecretaris van IenM doorzettingsmacht krijgt om in te grijpen bij de Brzo-toezichthouders en –bevoegde gezagen als dat nodig is in het belang van een doeltreffende handhaving.
  b. Borg dat de Brzo-toezichthouders hun handhavingsbeleid en de sanctionering onderling en met het OM afstemmen.

Aanbevelingen en oplossingsrichtingen RLI

De RLI formuleert tevens aanbevelingen en oplossingsrichtingen naar doelgroep.
Voor overheid (toezicht en handhaving, bestuur en juridisch):

- Grijp vorming Brzo-RUD's aan voor wegnemen knelpunten
- Hef in regelgeving onderscheid op tussen interne en externe veiligheid
- Stimuleer kennisuitwisseling en gebruik bestaande kennisinfrastructuur
- Streef naar uniformering in normstelling
- Maak handelen van inspecties transparant en openbaar

Voor bedrijven:

- Onderzoek met verzekeraars mogelijkheden voor premiedifferentiatie
- Onderzoek invoering van verplichte aansprakelijkheidsverzekering
- Onderzoek uitbreiding van civielrechtelijke en strafrechtelijke aansprakelijkheid
- Prikkel certificerende organisaties tot meer dan papieren toezicht
- Geef ketenverantwoordelijkheid vorm (bv. met benchmarks vanuit de branches)
- Onderzoek of certificerende organisaties mede aansprakelijk gesteld kunnen worden

BIJLAGE bij brief IENM/BSK-2013/185388

Bijlage 2 Achtergrond en werking van het stelsel

Het Brzo is gebaseerd op de Europese Seveso II-richtlijn en beoogt het voorkomen en beheersen van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken. Het Brzo is integraal van aard en stelt eisen aan de meest risicovolle bedrijven in Nederland (ca. 420) op het gebied van externe veiligheid/milieu, arbeidsveiligheid (interne veiligheid) en de voorbereiding op de rampenbestrijding. Het Brzo heeft daarom ook de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Arbeidsomstandighedenwet en de Wet veiligheidsregio's als grondslag. De Staatssecretaris van IenM, de Minister van SZW en de Minister van VenJ beschikken dus ieder voor het betreffende deelterrein over beleids- en stelselverantwoordelijkheid voor de Brzo-bedrijven. Daarbij geldt dat de Staatssecretaris van IenM, behalve verantwoordelijk voor de inrichting en goede werking van het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) voor bedrijven, tevens coördinerend bewindspersoon is voor het Brzo, omdat de Seveso II-richtlijn een milieurichtlijn is.
De verantwoordelijkheid van de Minister van SZW voor de Brzo-bedrijven betreft de wettelijke kaders van het stelsel van gezond en veilig werken (arbostelsel). In het arbostelsel schept de overheid de kaders waarbinnen het arbeidsgezondheid- en arbeidsveiligheidbeleid in bedrijven vorm moet krijgen. De werkgever en werknemers zijn primair verantwoordelijk om de gezondheid en veiligheid van werknemers te garanderen door gezamenlijk dit arbeidsgezondheid- en arbeidsveiligheidbeleid in te vullen.
De verantwoordelijkheid van de minister van Veiligheid en Justitie voor de Brzo-bedrijven betreft de wettelijke kaders voor de voorbereiding van de rampenbestrijding (inclusief bedrijfsbrandweer), de opsporing en vervolging van strafbare feiten en het stelsel van de strafrechtelijke handhaving.

In overleg met alle betrokken partijen is de afgelopen jaren een stelsel voor VTH Wabo tot stand gekomen. Er zijn 27 regionale uitvoeringsdiensten (RUD's, ook wel omgevingsdiensten genoemd) opgericht. Zes RUD's, de zogenaamde Brzo-RUD's, zijn gespecialiseerd in vergunningverlening, toezicht en handhaving voor de groep risicovolle bedrijven (Brzo-bedrijven en de bedrijven van categorie 4 uit de Richtlijn industriële emissies).
De VTH-stelselverantwoordelijkheid van de Staatssecretaris van IenM houdt onder meer in het beleggen van de verantwoordelijkheden binnen het stelsel, het toedelen van bevoegdheden, het vastleggen van kaders voor de uitvoering, de wijze van financiering en de monitoring en evaluatie van het functioneren van het VTH-stelsel. Ook de afstemming met andere relevante bevoegdhedenstelsels is hierbij aan de orde, bijvoorbeeld de relatie met het strafrechtelijke stelsel, het stelsel van de arbeidswetgeving en het stelsel van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing.
De Staatssecretaris van IenM is hierbij ook verantwoordelijk voor de coördinatie tussen de betrokken rijkspartijen